artikel 4 i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis, kan ikke straffes med en henstilling om udvisning eller med foranstaltninger, som omfatter fængsel.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juni 1980

Justitssekretæren efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

A. O'Keeffe

Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 4. JUNI 1980 [1]

Høje Domstol.

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra en Stipendiary Magistrate (underretsdommer) ved Pontypridd Magistrates' Court i Wales. Dens baggrund er, at der ved nævnte ret er rejst tiltale mod en hollandsk arbejdstager, Stanislaus Pieck, for overtrædelse af Det forenede Kongeriges immigrationslov, og anmodningen drejer sig om, hvorvidt nævnte lov er forenelig med fællesskabsretten.

De relevante fællesskabsbestemmelser er for det første EØF-traktatens bestemmelser om personers frie bevægelighed og navnlig arbejdstageres frie bevægelighed, hvis indhold er så kendt, at jeg skal afstå fra at gennemgå dem, og for det andet bestemmelserne i *Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68* »om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet«, i *Rådets direktiv 68/360/EØF* »om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer« og i *Rådets direktiv 64/221/EØF* »om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for

1 — Oversat fra engelsk.

udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til offentlig orden, sikkerhed og sundhed«. Den samlede virkning af disse retsakter kan imidlertid efter min mening ikke vurderes korrekt, medmindre man også tager hensyn til *Rådets direktiv 73/148/EØF* »om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser«.

Forordning nr. 1612/68 behøver jeg ikke at gennemgå. Dens indhold er kendt. Den gælder naturligvis ikke blot for arbejdstagere, men også for deres familiemedlemmer. Den er relevant alene derved, at *direktiv 68/360* udtrykkeligt henviser til den.

Direktiv 68/360 er den retsakt, hvis fortolkning denne sag hovedsagelig vedrører. Direktivet erstattede et tidligere *rådsdirektiv (64/240),* som selv havde erstattet et endnu tidligere af 16. august 1961 (JO 80 af 13. 12. 1961, s. 1513). De bestemmelser i *direktiv 68/360,* som navnlig er relevante, er følgende:

»Artikel 3

1. Medlemsstaterne skal tillade, at de i artikel 1 nævnte personer [dvs. personer, for hvem *forordning nr. 1612/68* gælder] indrejser på deres område mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

2. Ved indrejse må der ikke stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse; dette gælder dog ikke familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat. Medlemsstaterne skal yde disse personer enhver lettelse med henblik på at opnå de fornødne visa.«

Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at ordene »No entry visa or equivalent document may be demanded« i den engelske version af artiklens stykke 2 er noget forskellige fra den tilsvarende ordlyd af artiklens stykke 2 på de øvrige sprog. Således har den franske tekst »Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposée«, hvilket ordret betyder »No entry visa or equivalent requirement may be imposed«. Den danske, hollandske og italienske version har nøjagtig samme betydning som den franske. I den tyske version hedder det »Für die Einreise darf weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden«. Dette ligger nærmere den engelske tekst, men »Nachweis« er mindre vagt end begrebet »document«. Den særlige ordlyd af den engelske tekst har i denne sag medført, at advokaterne, efter min mening, med urette, har koncentreret sig om spørgsmålet, hvilken art dokument artikel 3, stk. 2, henviser til, snarere end spørgsmålet om, hvilken art forpligtelse den henviser til. Det skal bemærkes, at den engelske version af artikel 3, stk. 2, i *direktiv 73/178,* som er den parallelle bestemmelse om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser, indeholder sætningen »No entry visa or equivalent requirement«.

Artikel 4 i *direktiv 68/360* bestemmer:

»1. Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2. For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«. Denne tilladelse skal forsynes med påtegning om, at den er udstedt i henhold til forordning (EØF) nr. 1612/68 og de bestemmelser, som medlemsstaterne har udstedt i henhold til dette direktiv ...

3. Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område;

b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest;

...«

Jeg skal igen i denne forbindelse nævne, at der også her består en mindre uoverensstemmelse mellem den engelske tekst og de fleste af de andre tekster. Som Domstolen vil have bemærket, begynder artikel 4, stk. 1, i den engelske tekst, med ordene »Member States shall grant the right ...«. I en sådan sammenhæng kan »grant« betyde enten »giver« eller blot »anerkender«. Den samme tvetydighed findes også i den tyske tekst, som anvender ordet »gewähren«. Men den foreligger ikke i versionerne på de andre sprog, og disse viser efter min mening, at »anerkender« er den korrekte betydning. I direktivets artikel 8 (som jeg kommer tilbage til) anvender den engelske tekst utvetydigt »anerkender«.

Artikel 6 bestemmer:

»1. Opholdsbeviset

a) ...

b) skal have gyldighed i mindst 5 år regnet fra tidspunktet for udstedelsen og skal uden videre forlænges.

2. ...

3. Såfremt arbejdstageren har beskæftigelse af mindst 3 måneders, men højst 1 års varighed hos en arbejdsgiver i modtagerlandet eller for en tjenesteyders regning, udsteder modtagerlandet til vedkommende et midlertidigt opholdsbevis, hvis gyldighedsperiode kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed.

...«

Artikel 8 bestemmer, at »Medlemsstaterne skal tillade« (engelsk tekst: recognize) følgende tre grupper arbejdstagere »at opholde sig inden for deres område uden meddelelse af opholdsbevis«:

a) »arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil 3 måneder«. For en sådan person gælder »under opholdet den legitimation, med hvilken den pågældende er indrejst i området og en

erklæring fra arbejdsgiveren med angivelse af den påregnede beskæftigelsesperiode«;

b) »arbejdstagere, der er beskæftiget på en medlemsstats område, men har bopæl på en anden medlemsstats område, hvortil de som regel vender hjem daglig eller mindst én gang ugentlig« — den kompetente myndighed i den stat, hvor en sådan arbejdstager er beskæftiget, kan imidlertid udstede »en særlig tilladelse, der skal have gyldighed i 5 år, og som kan forlænges uden videre«;

c) »sæsonarbejdere, såfremt de er i besiddelse af en arbejdsaftale med påtegning af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis område de begiver sig ind på for at udøve deres beskæftigelse«.

Artikel 10 bestemmer, at medlemsstaterne kun kan fravige bestemmelserne i direktivet, hvis det er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Domstolen vil således se, at artikel 3 i *direktiv 68/360* omhandler retten for en person, som omfattes af *forordning nr. 1612/68,* til at indrejse på en medlemsstats område, mens de følgende artikler i direktivet omhandler hans ret til at opholde sig dér. Denne ret eksisterer uafhængigt af hans besiddelse af en opholdstilladelse, som kun er »bevis« for denne ret, og som ikke er hensigtmæssig i alle tilfælde, for eksempel ikke, hvis hans ophold skal vare mindre end 3 måneder.

Regeringen for Det forenede Kongerige henviste til en erklæring, som blev foretaget i Rådets møde referat, da *direktiv 68/360* blev forhandlet. Det anførtes i denne erklæring, at en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, skulle have mindst 3 måneder for at nå dette mål, og at hans ophold, hvis han ikke havde fundet beskæftigelse ved udløbet af denne periode, kunne bringes til ophør. Denne erklæring synes ikke officielt at være offentliggjort, skønt der henvises til den i et antal offentliggjorte værker (se for eksempel Hartley's »EEC Immigration Law«, s. 105-106). I sag 48/75, *Royer,* Sml. 1976, s. 497, gav Domstolen klart udtryk for den opfattelse, at en sådan person var omfattet af de grupper, som traktaten tillægger ret til fri bevægelighed (se dommens præmis 31).

Direktiv 73/148 er, som tidligere nævnt, paralleldirektivet, og vedrører den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet i forbindelse med fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser. Det erstattede *rådsdirektiv 64/220/EØF.* Det gælder hovedsagelig for »en medlemsstats statsborger, der har etableret sig eller ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller udføre en tjenesteydelse dér«, for en medlemsstats statsborger, »der ønsker at begive sig til en anden medlemsstat for at modtage en tjenesteydelse, og for medlemmerne af disse personers familier. Dets bestemmelser, navnlig artikel 3 om retten til indrejse, og artiklerne 4 ff om retten til ophold og opholdstilladelser, svarer nøje til *direktiv 68/360.* Domstolen vil erindre, at generaladvokat Trabucchi i sag 118/75, *Watson og Belmann,* Sml.

1976, s. 1185, på s. 1202-1205, drøftede anvendelsen af traktatens bestemmelser vedrørende personernes frie bevægelighed over for »tjenesteydelsesmodtagere«, og at han udtrykte tvivl vedrørende omfanget af gruppen tjenesteydelsesmodtagere — navnlig om, hvorvidt denne gruppe kunne omfatte turister. Han udtalte, at den praktiske virkning af den »udvidende fortolkning« af dette begreb ville være at »udstrække retten til fri bevægelighed til alle statsborgere i medlemsstaterne, fordi enhver aktuelt eller potentielt er tjenesteydelsesmodtager«. Jeg skal ikke spilde Domstolens tid med dette problem, men alene anføre, at man ikke bør antage, at jeg deler generaladvokat Trabucchis tvivl.

Endelig skal jeg nævne *direktiv 64/221,* som gælder både i forbindelse med *direktiv 68/360* og *direktiv 73/148,* og navnlig i forbindelse med spørgsmålet om opholdstilladelser, som omhandlet i dem begge. Artikel 5 i *direktiv 64/221* bestemmer:

»1. Beslutning om udstedelse eller nægtelse af den første opholdstilladelse skal træffes hurtigst muligt og senest 6 måneder efter ansøgningen.

Ansøgeren kan midlertidigt opholde sig på den pågældende stats område, indtil beslutning om udstedelse eller nægtelse af opholdstilladelse er truffet.

2. . . .«

Artiklerne 6-9 indeholder bestemmelser om retsmidler, appel og lignende for en person, som er blevet nægtet opholdstilladelse. Begrundelserne for en sådan nægtelse kan kun være hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed.

Visse afgørelser fra Domstolen, som jeg har henvist til under sagen, navnlig Royer-sagen (omtalt ovenfor), *Watson og Bellmann*-sagen (omtalt ovenfor) og sag 8/77, *Sagulo,* Brenca og Bakhouche, Sml. 1977, s. 1495, fremhæver eller tydeliggør visse spørgsmål:

1. Personer, der har ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, hvad enten det drejer sig om arbejdstagere eller medlemmer af deres familier, eller i henhold til bestemmelserne om fri etablering eller fri udveksling af tjenesteydelser, afleder deres ret — til at indrejse på andre medlemsstaters områder end deres egen stats område og til at opholde sig der — direkte fra de relevante bestemmelser i traktaten, således som disse er præciseret ved Rådets gennemførelsesretsakter. Ingen retsakt fra nogen medlemsstat er derfor nødvendig for at give en sådan person disse rettigheder, og ingen medlemsstat må begrænse eller hindre udøvelsen af dem.

2. Et opholdsbevis af den karakter, der er anført i *direktiv 68/360,* »har kun konstaterende virkning«. Det er alene bevis for, at indehaveren har krav på disse rettigheder, og en medlemsstat er forpligtet at udstede et sådant bevis til enhver, som kan fremlægge de behørige dokumenter som godtgørelse for, at han er berettiget til dem.

3. Det følger blandt andet heraf, at en medlemsstat må anerkende retten til ophold på sit område for en arbejdstager, som er i stand til at bevise sin berettigelse til denne ret ved at fremlægge de to dokumenter, der er angivet i artikel 4, stk. 3, i *direktiv 68/360,* dvs.

enten identitetskort, pas og en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse eller en arbejdsattest.

4. Dette indebærer ikke, at en medlemsstat ikke kan kræve, at den pågældende arbejdstager opfylder de formaliteter, der er foreskrevet i dens lovgivning vedrørende kontrollen med udlændinge, for så vidt som disse formaliteter er rimelige og ikke begrænser den ret til indrejse og ophold, som traktaten giver pågældende. En medlemsstat kan for eksempel kræve, at arbejdstageren lader sig registrere eller meddeler sin tilstedeværelse ved en nærmere foreskreven myndighed i staten; og den kan kræve, at han ansøger om et sådant opholdsbevis, der er foreskrevet i direktivet, i de tilfælde, hvor det er i overensstemmelse med direktivet, mens medlemsstaten ikke kan kræve, at vedkommende skal have noget andet opholdsbevis, som ellers er foreskrevet i dens lovgivning for udlændninge, (hvis meddelelse kan være skønsmæssig). Medlemsstaten er heller ikke afskåret fra at foreskrive sanktioner for manglende opfyldelse af sådanne formaliteter.

5. Disse sanktioner kan imidlertid ikke omfatte udvisning, idet det ville være det samme som en nægtelse af den af traktaten givne ret, og udvisning kan kun ske af hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed. Alene det forhold, at formaliteter vedrørende kontrollen med udlændige ikke er opfyldt, kan ikke være omfattet af disse hensyn.

6. Andre sanktioner, som bøder og fængsling, må ikke være så uforholdsmæssige i forhold til overtrædelsens karakter, at de skaber hindringer for de berettigedes udøvelse af de af traktaten givne rettigheder. Hvor en medlemsstat ikke har tilpasset sin lovgivning til fællesskabsrettens krav i denne hensende, påhviler det statens domstole at udøve deres dømmende beføjelser til at undgå enhver konflikt med disse krav.

De relevante regler i Det forenede Kongerige findes i *the Immigration Act 1971* (immigrationsloven) og i »*Immigration Rules*« udstedt af ministeren. Disse rules fastsætter den fremgangsmåde, der skal følges ved lovens anvendelse. De har strengt taget ikke lovgivningskraft, men de skal i medfør af lovens section 3 (2) forelægges Parlamentet og kan forkastes ved resolution fra hvert af de to huse i Parlamentet.

Lovens section 1 og 2 indeholder tilsammen definitionen af en gruppe personer, der benævnes »patrials«, som har »ret til ophold i Det forenede Kongerige«, og som derved bliver »berettiget til at bo i og til at indrejse i og udrejse fra Det forenede Kongerige uden tilladelse eller hindringer, undtagen sådanne som måtte kræves ... for at gøre det muligt for dem at godtgøre deres ret ...« (Domstolen vil erindre, at jeg behandlede denne indviklede del af lovgivningen i mit forslag til afgørelse i sag 257/78 *Devred* mod *Kommissionen*, endnu utrykt).

Section 3 (1) i loven bestemmer — med visse undtagelser —, som er uden betydning, følgende:

»I tilfælde, hvor en person ikke er 'patrial' —

(a) må han ikke indrejse i Det forenede Kongerige, medmindre han har tilladelse hertil i henhold til denne lov;

(b) kan han gives tilladelse til at indrejse i Det forenede Kongerige (eller hvis kan allerede opholder sig dér, tilladelse til at forblive i Det forenede Kongerige) enten for en begrænset eller for en ubegrænset periode;

(c) hvis han får en begrænset tilladelse til indrejse eller ophold i Det forenede Kongerige, kan denne gives på vilkår, der begrænser hans beskæftigelse i Det forenede Kongerige, eller som kræver, at han skal lade sig registrere hos politiet, eller begge.«

Section 3 (3) bestemmer:

»I tilfælde af en begrænset tilladelse til indrejse eller ophold i Det forenede Kongerige —

(a) kan en persons tilladelse ændres, enten ved at begrænse, forlænge eller fjerne tidsfristen eller ved at tilføje nye, ændre eller fjerne betingelser . . .«

Stk. 5 og 6 i section 3 vedrører udvisning. Domstolen er bekendt med disse bestemmelser, idet Domstolen måtte overveje dem i sag 30/77, *Bouchereau*, Sml. 1977, s. 1999, og de var også af en vis betydning i sag 131/79, *Santillo* (endnu utrykt). De relevante dele af nævnte bestemmelser lyder således:

»5) En person, som ikke er 'patrial', kan udvises fra Det forenede Kongerige —

(a) hvis han kun har en begrænset tilladelse til indrejse eller ophold, og hvis han ikke retter sig efter en betingelse knyttet til tilladelsen eller udstrækker opholdet ud over den i tilladelsen fastsatte tidsfrist; eller

. . .

6) Uanset ovenfornævnte stk. 5 kan en person, som ikke er 'patrial' udvises af Det forenede Kongerige, såfremt . . . han dømmes for en overtrædelse, for hvilken han straffes med fængsel, og såfremt en domstol med hjemmel i denne lov i forbindelse med domfældelsen afgiver henstilling om udvisning.«

Den ret, som loven giver beføjelse til at afgive en henstilling om udvisning, er, som Domstolen vil erindre, den ret, der har beføjelse til at dømme ham for den pågældende lovovertrædelse. I henhold til lovens section 6 (2) kan en ret ikke afgive henstilling om udvisning, medmindre vedkommende har fået mindst 7 dages skriftligt varsel om visse forhold, der er nævnt i nævnte stk. 2.

Section 4 (1) i loven bestemmer:

»Beføjelsen i henhold til denne lov til at indrømme eller nægte tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige skal udøves af immigrationsmyndighederne, og beføjelsen til at give tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige, eller at ændre nogen tilladelse i henhold til section 3 (3) (a), (hvad enten det drejer sig om varighed eller betingelser), udøves af ministeren; . . . disse beføjelser udøves ved skriftlig meddelelse til de berørte personer . . .«

Section 24 (1) bestemmer:

»En person, som ikke er 'patrial', anses for skyldig i en lovovertrædelse, der straffes ved summarisk domfældelse med bøde på højst 200 UKL eller med fængsel i højst 6 måneder, eller med begge sanktioner, i følgende tilfælde: —

(a) hvis han i strid med denne lov forsætligt indrejser i Det forenede Kongerige i strid med en udvisningsbeslutning eller uden tilladelse;

(b) hvis han i tilfælde, hvor han kun har en begrænset tilladelse til indrejse eller ophold i Det forenede Kongerige, forsætligt enten —

(i) forbliver ud over den i tilladelsen fastsatte tidsfrist; eller

(ii) undlader at opfylde en betingelse i tilladelsen;

. . .«

Bilag 2 til loven, hvis overskrift er »administrative bestemmelser vedrørende kontrol med indrejse etc.«, bestemmer blandt andet i paragraf 2 (1):

»En immigrationsembedsmand må undersøge enhver person, som er ankommet til Det forenede Kongerige med skib eller fly . . ., med henblik på at fastslå —

(a) om de pågældende er eller ikke er 'patrial'; og

(b) om i benægtende fald han kan eller ikke indrejse i Det forenede Kongerige uden tilladelse; og

(c) om han i benægtende fald skal gives tilladelse og for hvilken periode og under hvilke betingelser (om nogen), eller skal nægtes tilladelse.«

To sæt Rules, udstedt af ministeren og forelagt Parlamentet i henhold til section 3 (2) i loven, er relevante her. Det drejer sig om *Immigrationsregler vedrørende kontrol med indrejse af EØF og andre personer, som ikke er Commonwealth-statsborgere* og *Immigrationsregler vedrørende kontrol efter indrejse af EØF og andre personer, som ikke er Commonwealth-statsborgere.* De blev begge forelagt Parlamentet den 25. januar 1973. De er begge senere blevet ændret fra tid til anden, men disse ændringer berører ikke denne sag.

The Rules vedrørende »Kontrol med indrejse«, (som ikke gælder for statsborgere fra Irland, som gives mere gunstig behandling), bestemmer, at en person ved ankomst til Det forenede Kongerige på begæring for immigrationsembedsmanden skal fremlægge »et gyldigt nationalt pas eller andet dokument, der på tilfredsstillende måde godtgør hans identitet og statsborgerskab«, og at statsborgere fra andre medlemsstater i Fællesskabet »må anvende gyldige nationale identitetskort i stedet for pas« (se Rule 3 og fodnoten til denne). The Rules bestemmer også, at statsborgere fra visse lande, som opregnes i et bilag, og ikke omfatter nogen medlemsstat i Fællesskabet, for immigrationsembedsmanden skal fremlægge »et pas eller andet identitetsdokument, påført et visum fra Det forenede Kongerige, og skal nægtes tilladelse til indrejse, hvis de ikke har et gyldigt visum« (se Rule 8). Afsnit V af the Rules indeholder særlige bestemmelser vedrørende adgang for statsborgere fra andre medlemsstater i Fællesskabet. Disse bestemmelser har, hvor de gælder, forrang for alle andre relevante bestemmelser i the Rules (se Rule 49). De omfatter Rules 51 og 52, som bestemmer:

»51. Når en EØF-statsborger får tilladelse til indrejse, må der ikke stilles nogen betingelse, som kan begrænse hans ansættelse eller beskæftigelse i Det forenede Kongerige. Tilladelse bør normalt gælde 6 måneder, bortset fra bosid-

dende, der vender tilbage, eller er indehavere af et gyldigt opholdsbevis.

52. En EØF-statsborger, som ønsker at indrejse i Det forenede Kongerige for at begynde eller søge beskæftigelse, påbegynde virksomhed eller arbejde som selvstændig, skal tillades indrejse uden arbejdstilladelse eller anden forudgående tilladelse.«

The Rules vedrørende »Kontrol efter indrejse« er opdelt i to dele, »Afdeling A«, hvis overskrift er »Ændring af tilladelse til indrejse eller ophold«, og »Afdeling B«, hvis overskrift er »Udvisning«. Jeg behøver ikke at bruge tid på at redegøre for afdeling B. Afdeling A har to afsnit, afsnit I, som generelt omhandler ikke-Commonwealth-statsborgere, og afsnit II, som specielt omhandler EØF-statsborgere (bortset fra irske). Reglerne i afsnit II har, hvor de gælder, forrang for reglerne i afsnit I. Af reglerne i afsnit II er navnlig Rule 34 relevant. Den har følgende indhold:

»Hvis en person, der har fået tilladelse for 6 måneder får beskæftigelse, skal der udstedes ham et opholdsbevis. Opholdsbeviset skal begrænses til varigheden af beskæftigelsen, hvis denne forventes at være mindre end 12 måneder. Ellers skal beviset gælde for 5 år. Men et bevis skal normalt ikke udstedes, hvis personen ikke har fundet beskæftigelse ved afslutningen af den seks måneders periode, for hvilken han har fået tilladelse, og heller ikke, hvis han i løbet af denne periode er blevet en byrde for det offentlige.«

De for denne sag relevante virkninger af disse bestemmelser er, at enhver statsborger fra en medlemsstat (bortset fra Irland), der søger indrejse i Det forenede Kongerige, må fremlægge enten sit pas eller sit identitetskort og opnå tilladelse til indrejse fra immigrationsembedsmanden. Hvis ikke den pågældende er en bosiddende, der vender tilbage, eller indehaver af et gyldigt opholdsbevis, får vedkommende normalt tilladelse til indrejse for en periode på 6 måneder, uanset formålet med rejsen til Det forenede Kongerige. Denne tilladelse skal gives »ved skriftlig meddelelse«. Vedkommende kan derefter ansøge ministeren om en ændring i tilladelsen enten gennem en forlængelse eller ophævelse af tidsfristen. Hvis vedkommende får beskæftigelse, vil ansøgningen om ændring af tilladelsen resultere i udstedelse af et opholdsbevis gyldigt i 5 år eller for beskæftigelsens varighed, hvis denne forventes at være under 12 måneder.

Det forenede Kongerige forklarede, at formålet med systemet var at undgå forsinkelser i indrejsehavnen eller indrejselufthavnen. I kraft af denne ordning behøver immigrationsembedsmanden ikke ved indrejse af en statsborger fra en medlemsstat, at undersøge, om formålet med vedkommendes rejse til Det forenede Kongerige er af en sådan art, at det giver ret til indrejse i henhold til traktaten. Ordningen indebærer, at en indrejsende har 6 måneder til at bestemme, om han ønsker at forblive længere, og til i givet fald at ansøge om et opholdsbevis. Jeg må indrømme, at dette system forekommer mig fornuftigt, navnlig i et land, som hverken har »folkeregistre« eller

udsteder identitetskort, men alene kræver, at udlændinge registreres hos politiet i visse tilfælde. Det er imidlertid ikke det samme som at sige, at ordningen, således som den er anvendt i den foreliggende sag, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Der er redegjort for den foreliggende sags faktiske omstændigheder i en erklæring, der er vedlagt beslutningen om forelæggelse, og de faktiske omstændigheder er uomtvistede. Hr. Pieck er hollandsk statsborger og indehaver af et hollandsk pas. Han er ikke »patrial«. Det fremgår af hans pas, at han første gang indrejste i Det forenede Kongerige den 3. august 1973, og at han derefter forlod Det forenede Kongerige og atter indrejste adskillelige gange. Den 12. april 1976 blev hans pas fornyet på det hollandske konsulat i London, ved hvilken anledning han opgav sin bopæl som »Cardiff (GB)«. Han indrejste igen i Det forenede Kongerige den 3. december 1977, forlod det den 22. juli 1978 og indrejste igen en uge senere den 29. juli 1978. Hver gang han indrejste i Det forenede Kongerige, herunder den 29. juli 1978, blev hans pas påført et stempel af immigrationsembedsmanden med dato og sted for indrejse i Det forenede Kongerige og med en påtegning, der bestod af ordene »Tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige for en periode af 6 måneder«. Pieck har hele tiden siden sin indrejse i Det forenede Kongerige den 3. december 1977 været og er stadig ansat som bogtrykker i et firma ved navn Graphic Print i Taffs Well nær Cardiff. Seks måneders-tilladelsen til indrejse i Det forenede Kongerige, der blev givet ham den 29. juli 1978, udløb den 29. januar 1979. I marts 1979 henvendte han sig til South Wales Constabulary (politiet) og forklarede, at han havde overskredet sin tilladelse og bad om vejledning. Han blev rådet til at sende sit pas til indenrigsministeriet sammen med en ansøgning om yderligere ophold, men han foretog sig intet. Den 3. maj 1979 meddelte han, da han af en politibetjent blev bedt om at fremvise sit pas, »jeg ville sende det af sted, men jeg glemte det«. Han blev derefter tiltalt for at have overtrådt section 24 (1) (b) (i) i *the Immigration Act 1971* og fik samtidig forkyndt en »underretning om mulighed for udvisning« i henhold til lovens section 6 (2). Tiltalen mod ham lyder således:

»De, der er person, som ikke er 'patrial', og som kun har en begrænset tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige, tiltales for med forsæt at have opholdt Dem i Det forenede Kongerige udover den 29. januar 1979, som er den i tilladelsen fastsatte tidsfrist«.

Den 12. juli 1979 mødte Pieck for underretsdommeren og påstod sig ikke skyldig i tiltalen. Det blev på hans vegne gjort gældende, (a) at stemplet i hans pas vedrørende indrejse i Det forenede Kongerige den 29. juli 1978 udgjorde et »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« i strid med bestemmelserne i *direktiv 68/360*, (b) at Pieck i henhold til artikel 48, stk. 3, litra b), og artikel 48, stk. 3, litra c), i traktaten havde ret til frit at bevæge sig inden for og tage ophold i Det forenede Kongerige for dér at have beskæftigelse, og at den pågældende tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige var en overtrædelse af disse rettigheder og endvidere uforenelig med traktatens artikel 7, (c) at den oprindelige 6 måneders tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige var uforenelig med bestemmelserne i *direktiv 68/360*, og (d) at, selv om der eventuelt

kunne gives en foreløbig tilladelse til kun 6 måneders ophold ved indrejse i Det forenede Kongerige, kunne en overtrædelse heraf ikke straffes med udvisning eller fængsel.

Der blev på regeringens vegne argumenteret for en modsat opfattelse.

Som følge heraf forelagde dommeren Domstolen tre spørgsmål. I let forkortet form drejer det sig om følgende:

1. Hvad betyder »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« i artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360?

2. Er det foreneligt med de rettigheder, en EØF-statsborger er sikret ved artiklerne 7 og 48 i EØF-traktaten og bestemmelserne i direktiverne 64/221 og 68/360, at en medlemsstat ved denne statsborgers indrejse udsteder en første opholdstilladelse, som kun gælder i 6 måneder?

3. Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, og såfremt en sådan statsborger har opnået en 6 måneders begrænset tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat og dér har beskæftigelse som arbejdstager, men bliver i medlemsstaten længere end disse 6 måneder uden at have ansøgt om et opholdsbevis, kan en sådan lovovertrædelse i den pågældende medlemsstat da straffes ved foranstaltninger, som omfatter fængsel og/eller henstilling om udvisning?

Den argumentation, som er blevet fremført vedrørende første spørgsmål, var, som jeg tidligere nævnte, farvet af det forhold, at den engelske version af artikel 3, stk. 2, i *direktiv 68/360* henviser til et »dokument«, der bliver »krævet« snarere end til en forpligtelse, der bliver pålagt. Dette førte til, at det på Det forenede Kongeriges regerings vegne blev understreget, at man ikke af EØF-statsborgere forlangte, at de ved deres ankomst til Det forenede Kongeriges havne eller lufthavne skulle »fremlægge« andet end deres identitetskort eller pas. Det førte også til en lærd drøftelse af etymologien af ordet »visum« og af betydningen af ordet i konsulær sprogbrug i internationale aftaler om afskaffelsen af visa. Under henvisning til betydningen af »visum« i sådanne sammenhænge gjorde Det forenede Kongeriges regering gældende, at sætningen »entry visa or equivalent document« i artikel 3, stk. 2, reelt betød »en godkendelse eller et samtykke i dokumentsform, som en person, der har til hensigt at indrejse, har pligt til at opnå fra den påtænkte værtsmedlemsstats repræsentanter i udlandet inden ankomst på det planlagte tidspunkt og det planlagte indrejsested i værtslandet«.

Efter min mening er dette en for snæver fortolkning af sætningen. Artikel 3 i direktivet må efter min mening fortolkes som et hele og med rimelig hensyntagen til direktivets formål, som er afskaffelsen af begrænsninger for den frie bevægelighed af arbejdstagere og deres familier inden for Fællesskabet. Det forekommer mig på grundlag af artikel 3, stk. 2's ordlyd, at man ved bestemmelsen har villet opnå tre ting:

(i) at understrege og styrke indholdet af artikel 3, stk. 1, som kræver, at en medlemsstat skal tillade en person, som direktivet gælder for, at indrejse på dets område »mod fore-

visning af et gyldigt identitetskort eller pas«;

(ii) at gøre en undtagelse fra dette krav i det tilfælde, at et medlem af en arbejdstagers familie ikke er statsborger i en medlemsstat; og

(iii) at kræve, at en medlemsstat yder et sådant medlem af en arbejdstagers familie »enhver lettelse med henblik på at opnå de fornødne visa«.

Det vil derfor efter min mening være i strid både med formålet og med ordlyden af artikel 3 at fortolke den således, at den skulle tillade en medlemsstat at stille en arbejdstager over for et yderligere krav udover forevisning af identitetskort eller pas, når blot kravet skulle opfyldes på stedet for indrejsen på dens område og ikke forud gennem ansøgning til dets repræsentanter i udlandet.

På den anden side er det givet ikke meningen med artikel 3, at en immigrationsembedsmand eller nogen anden ansvarlig embedsmand i en medlemsstat, når der forevises en arbejdstagers identitetskort eller pas, nødvendigvis skal forblive stum og passiv. Man må i det mindste tillade et smil, et nik eller et vink med hånden. Hvis dette er tilfældet, kan jeg ikke se nogen mulig indsigelse mod et stempel i vedkommendes pas eller udstedelse af et særskilt dokument, der anerkender vedkommendes ret til indrejse på den berørte medlemsstats område. Hvis stemplet i Pieck's pas i foreliggende sag blot havde indeholdt ordene »Tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige«, og hvis dette stempel efter lovgivningen i Det forenede Kongerige ikke havde betydet andet end anerkendelse af hans ret til indrejse i Det forende Kongerige, så kunne der efter min mening ikke fremsættes nogen indsigelser mod dette.

Som følge af denne analyse er der to vanskeligheder i den foreliggende sag.

Den første og klareste er, at stemplet i Pieck's pas faktisk yderligere indeholdt ordene »For en periode af 6 måneder«. Dette forhold vil jeg først behandle senere.

Den anden vanskelighed opstår, fordi det af bestemmelserne i *Immigration Act 1971* og i *Immigration Rules for Control on Entry* synes at fremgå, at udstedelsen af tilladelsen til indrejse efter lovgivningen i Det forende Kongerige ikke er en ren anerkendelse af en ret, men kan være skønsmæssig. Det er naturligvis ikke denne Domstols opgave, men opgaven for domstolene i Det forenede Kongerige at afgøre, om dette er tilfældet. Hvad angår den relevante fællesskabsret, som denne Domstol skal træffe afgørelse om, blev det på vegne af regeringen for Det forenede Kongerige gjort gældende, at en medlemsstat må have sådan skønsmæssig beføjelse, fordi den frie bevægelighed for personer efter fællesskabsretten er undergivet begrænsninger. Den er naturligvis undergivet begrænsninger derved, at den dels ikke omfatter statsborgere i en medlemsstat, der ønsker at rejse til en anden medlemsstat med et formål, som ikke er omfattet af traktaten, og derved, at den dels begrænses over for enkeltstående personer under henvisning til hensynet til offentlig orden, offentlig sundhed eller offentlig sikkerhed. Umiddelbart må dette betyde, at en medlemsstat kan nægte en person indrejse, såfremt der foreligger et af de ovenfor nævnte tilfælde.

Følger det heraf, at en medlemsstat er berettiget (eller måske endog forpligtet) til, når en statsborger fra en anden medlemsstat søger indrejse på dens område, at undersøge den pågældendes tilfælde for at se, om denne har ret eller ikke ret til indrejse — altså med andre ord til at gøre netop det, som Det forenede Kongeriges ordning, således som den blev forklaret os, skulle undgå? Hvad angår dette spørgsmål indeholder artikel 3 i direktivet tilsyneladende en modsigelse. Den gælder kun for personer, som omfattes af forordning nr. 1612/68, og dog kræver den, at medlemsstaterne tillader sådanne personer at indrejse på deres område blot mod forevisning af gyldigt identitetskort eller pas, et dokument, hvoraf det efter sagens natur næppe kan ses, om indehaveren er en person, som forordningen gælder for. Der er to mulige løsninger på dette dilemma. Den ene er at antage, at det er underforstået i artikel 3, at den pågældende person for at opnå ret til indrejse, udover sit identitetskort eller pas, skal forevise bevis for, at han er en person, som forordningen gælder for. Den anden er, at direktivets forfattere tilsigtede, at medlemsstaterne, med forbehold af mulig undtagelse som følge af hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed, indbyrdes skulle tillade deres stats statsborgere at indrejse på deres område alene på grundlag af bevis for deres statsborgerskab, og at spørgsmålet, om deres ret til at forblive dér i henhold til traktaten skulle undersøges efter indrejse. Efter min mening bør den sidste løsning foretrækkes af to grunde. For det første er den mere i overensstemmelse end den første med direktivets ordlyd. Det er efter artiklerne 4 og 8, der vedrører retten til ophold, at den pågældende skal fremlægge bevis for at være en person, som forordningen gælder for. At dette er noget, som vedkommende skal gøre efter indrejse, og ikke på indrejsetidspunktet, fremgår f.eks. af anvendelsen af førnutid i sætningen »den legitimation, med hvilken han er indrejst i området« i artiklerne 4, stk. 3, og 8, stk. 1, litra a). For det andet stemmer denne løsning med almindelig fornuft, hvilket fremgangsmåden i Det forenede Kongerige viser. Direktivets forfattere må have været klar over, at det og de følgende direktiver vedrørende den fri bevægelighed af personer i forbindelse med den fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser tilsammen ville omfatte mange, om ikke de fleste, statsborgere i medlemsstaterne, der rejser til andre medlemsstater. De kan ikke have haft til hensigt, at alle skulle forsinkes ved Fællesskabets indre grænser, mens fårene blev udskilt fra bukkene. Efter min mening lå det heller ikke uden for Rådets beføjelser efter traktatens artikler 49, 54 og 63 at lovgive således, at et sådant resultat blev undgået.

Underrettens første spørgsmål må således efter min opfattelse besvares med, at artikel 3, stk. 2, i *direktiv 68/360,* for så vidt som den bestemmer, at »ved indrejse må der ikke stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse«, betyder, at en medlemsstat ikke må stille en statsborger fra en anden medlemsstat over for andre krav end forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas som en betingelse for at tillade vedkommende indrejse på dets område.

Hvad angår den omstændighed, at stemplet i Pieck's pas desuden indeholdt

ordene »For en periode af 6 måneder«, så forekommer det mig, at dette ikke kan være relevant for noget spørgsmål vedrørende artikel 3, som alene vedrører indrejse. Dette spørgsmål vedrører Pieck's ret til at opholde sig i Det forenede Kongerige efter indrejsen, hvilket er genstand for underrettens andet spørgsmål.

Hvad angår dette spørgsmål, tror jeg, at det, efter min gennemgang af bestemmelserne i traktaten og den relevante rådslovgivning, samt af min sammenfatning af Domstolens afgørelser, der fortolker disse bestemmelser, fremgår, at en medlemsstat ikke, undtagen under henvisning til offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed, kan begrænse retten for en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, til at opholde sig på dens område, men at den kan kræve, at vedkommende i overensstemmelse med artikel 4 ff i *direktiv 68/360* og artikel 5 ff i *direktiv 64/221* godtgør sin ret til at opholde sig dér.

Man fortalte os på regeringen for Det forenede Kongeriges vegne, at den eneste virkning af et stempel som det i Pieck's pas var at angive over for den indrejsende, at han behørigt havde fået tilladelse til indrejse, og at han havde en periode på 6 måneder til at opnå et opholdsbevis, hvortil han ville have en absolut ret med forbehold af hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhed og offentligt sundhed. Stemplet begrænsede på ingen måde, efter hvad der blev oplyst, den indrejsendes rettigheder; det gav ham en periode på 6 måneder til at afgøre, om han, såfremt han ønskede at forblive i landet, skulle ansøge om et opholdsbevis. Det er selvfølgelig domstolene i Det forenede Kongerige, og ikke denne Domstol, som skal afgøre, om denne fortolkning af stemplet er korrekt. Jeg skal alene bemærke, at tiltalen mod Pieck er, at »han, der er en person, som ikke er 'patrial', og som kun har en begrænset tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige, med forsæt har ophold sig i Det forenede Kongerige udover ... den i tilladelsen fastsatte frist«. Tiltalen er ikke, at han, der havde pligt til at ansøge om et opholdsbevis, ikke gjorde dette.

I denne forbindelse fik vi under den mundtlige forhandling overrakt kopier af en trykt meddelelse (HO Form IS.120), som — blev det oplyst — siden 1. januar 1980 er blevet udleveret andre medlemsstaters statsborgere ved deres indrejse i Det forenede Kongerige i stedet for et stempel i deres pas. Der opstår ikke i den foreliggende sag noget spørgsmål om foreneligheden af indholdet af denne meddelelse med fællesskabsretten. Efter nogen tøven er jeg kommet til den slutning, at det er bedst, hvis jeg undlader at kommentere den.

Til slut skal jeg behandle underrettens tredje spørgsmål.

Svaret på dette skal også findes i de af Domstolens afgørelser, hvis indhold jeg har gennemgået. Det forekommer mig, at svaret måske kunne have betydning, hvis tiltalen mod Pieck skulle fortolkes således, som antydet af Det forenede Kongerige, nemlig, at Pieck havde undladt at ansøge om et opholdsbevis på et tidspunkt, da han skulle have gjort dette. For et sådant forhold kunne han ganske klart ikke udvises. Så meget er der faktisk enighed om. Om han ellers kunne blive fængslet, ville afhænge af

den pågældende rets vurdering af overtrædelsens grovhed. På Det forenede Kongeriges regerings vegne blev det gjort gældende, at en sådan overtrædelse kunne straffes med fængsel under ganske særlige omstændigheder, f.eks. hvis overtrædelsen skete gentagne gange og udgjorde en forsætlig nægtelse af at rette sig efter lovgivningen. Der er ikke nogen grund til, at jeg skulle være uenig heri.

Det blev på Det forenede Kongeriges regerings vegne oplyst, at Pieck, da han mødte for underretten den 12. juni 1979 også blev tiltalt for at have stjålet en dames håndtaske, en overtrædelse, som han erkendte sig skyldig i, og for hvilken han fik en betinget dom, og blev dømt til at betale erstatning på 1.50 UKL og sagens omkostninger på 15 UKL. Det forenede Kongeriges regering antydede, så vidt jeg har forstået det, at hans dom for denne overtrædelse med rette kunne tages i betragtning af underretten, når denne skulle afgøre, om Pieck kunne dømmes til fængsel for overtrædelsen af *the Immigration Act.* Det mener jeg ikke, men da underretten ikke har forelagt denne Domstol noget spørgsmål herom, skal jeg ikke udtale mig mere om det.

På denne baggrund er det min opfattelse, at Domstolen som svar på de spørgsmål, som underretten har forelagt denne Domstol, bør kende for ret:

(1) Artikel 3, stk. 2, i *direktiv 68/360* indebærer, for så vidt som den bestemmer, at »ved indrejse må der ikke stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse«, at en medlemsstat ikke over for en statsborger fra en anden medlemsstat må stille andre krav end forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas som betingelse for at tillade vedkommende indrejse på dets område.

(2) En medlemsstat må ikke, medmindre der foreligger hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhed eller offentlig sundhed, begrænse opholdet på dens område for en statsborger fra en anden medlemsstat til en periode, der er kortere end den, som vedkommende er berettiget til i medfør af artikel 48 i EØF-traktaten og bestemmelserne i *direktiv 68/360;* men den kan i tilfælde, hvor bestemmelserne i direktivet gør udstedelsen af et opholdsbevis nødvendig, kræve, at vedkommende ansøger om et sådant bevis inden for 6 måneder fra indrejsen på dens område eller inden for enhver anden rimelig periode.

(3) I tilfælde, hvor en medlemsstat gyldigt har pålagt en statsborger fra en anden medlemsstat en forpligtelse til at ansøge om et opholdsbevis, kan statsborgerens undladelse af at opfylde denne forpligtelse ikke straffes med udvisning og må kun straffes med fængsling, hvor omstændighederne i forbindelse med overtrædelsen gør, at den må betragtes som ganske særlig alvorlig overtrædelse.